

TANULMÁNY

A helyi szabályok eltérése a központi előírásoktól – környezetvédelmi megfontolások*

 Fodor László egyetemi tanár, Debreceni Egyetem (Debrecen)

A helyi cselekvési szintnek az ökológiai fenntarthatóság¹ elérésében játszott szerepét egyre jobban hangsúlyozni kell, szoros összefüggésben azzal a – nemzetközi jogi, európai uniós és nemzeti szinten² egyaránt megfogalmazódó – felismeréssel, hogy a legkevesebb környezeti igénybevétellel és terheléssel azon társadalmi-gazdasági rendszerek működése jár, amelyek a helyi erőforrások észszerű, kíméletes hasznosítására épülnek.³ A hazai települési önkormányzatoknak a környezetvédelem terén különböző cselekvési lehetőségei illetve kötelezettségei vannak: rendeletalkotás, tervezés (stratégiaalkotás), közszolgáltatások szervezése, vagyongazdálkodás,⁴ hatósági feladatok ellátása – hogy csak a legfontosabbakat említsem. Autonómiájuk (pl. egyes közszolgáltatások központosítása, szabályozási hatáskörök elvonása miatt) csökkenően van. Jogi értelemben önálló helyi környezetpolitikáról akkor beszélhetünk, ha az önkormányzati rendeletek olyan életviszonyokat is szabályozhatnak, amelyeket az országos előírások nem rendeznek, illetve ha eltérhetnek azoktól. Ennek – azon túl, hogy a környezet védelme helyi közügy, s ekként kiterjed rá az önkormányzati autonómia – megvannak a sajátos korlátai.

I.

Aktualitás, a vizsgálat tárgya

Az erős helyi/települési közösségi környezetpolitika mind az élhetőbb környezet, mind az igazságosabb

társadalom megteremtése, illetve a negatív globalizációs jelenségek visszaszorítása érdekében szükséges, s hozzájárulhat a természet és társadalom egységének helyreállításához.⁵ A sokféleség, az alulról jövő kezdeményezések, s bizonyos mérvű *decentralizáció* mellett

* A tanulmány az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával, illetőleg a K 115530 ny. sz. kutatási projekt keretében, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával készült.

1. Ökológiai fenntarthatóság alatt a környezeti fenntarthatóság erős vagy szigorú követelményét értjük; vö. *Bándi Gyula*: A fenntartható fejlődés jogáról. *Pro Futuro* 2013. 1. sz., 11–30. A társadalmi fenntarthatóság azzal szorosan összefüggő kérdéseire – különösen a hazai nagyvárosok tekintetében – ld. *Szirmai Viktória*: Társadalmilag fenntartható városfejlődés a kelet-közép-európai történelmi belvárosokban. In: *Fenntartható fejlődés Magyarországon*, szerk. Bulla Miklós, Guzli Piroška, Budapest, Új Mandátum Kiadó, 2006, 402–419.; és *Tosics Iván*: A nagyvárosok fenntartható fejlődése és Budapest jövőképe. In: *Fenntartható fejlődés Magyarországon*, szerk. Bulla Miklós, Guzli Piroška, Budapest, Új Mandátum Kiadó, 2006, 420–443.
2. Hazai szinten, pl. Nemzeti Környezetvédelmi Program, Nemzeti Erdőprogram, Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia, Nemzeti Éghajlatváltozási Program, Nemzeti Energiastratégia 2030, Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégia, és számos jogszabály, újabban pl. a földforgalmi törvény preambuluma; uniós szinten az Agenda 2000 (1997) vagy a Közös Agrárpolitika 2015-től végrehajtandó reformjának koncepciója; nemzetközi szinten az Agenda 21, stb.
3. *Gyulai Iván*: Új megközelítések a fenntarthatóság érdekében. In: *Remény a fennmaradásra*, szerk. Kóródi Mária, Budapest, Kossuth Kiadó, 2007, 225–240.
4. A helyi környezetpolitika nem csak a közhatalmi színezetű jogkörökben, hanem szervezési, gazdálkodási feladatokban (magánjogi és közmenedzsment eszközök révén) is szerephez jut. Újabban ez is alkotmányjogi háttérre tett szert: a 2012-től hatályos alaptörvény 38. cikk rendelkezése szerint a helyi önkormányzatok tulajdona (akárcsak az államé) nemzeti vagyon; kezelésének és védelmének célja többek közt a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. Mindez arra vezethető vissza, hogy a környezet elemei és szolgáltatásai (az igénybe vételükhöz szükséges infrastruktúrával együtt) közjavak. E közjavaknak csupán egy része van köztulajdonban, e tulajdonformának ugyanakkor nagy a jelentősége a környezetvédelemben (pl. az önkormányzati tulajdonban álló föld vagy víz védelmében). A köztulajdon szerepére ld. különösen a 28/1994. (V. 20.) AB határozatot (ABH 1994, 808) és a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatot.
5. „...A természet és a társadalom közötti harmonikus kapcsolat kialakítására képes, új társadalmi és gazdasági paradigmák helyi szinten bontakoznak ki és erősödnek meg.” – *Antal Z. László*: Klímaparadoxonok. Lehet-e harmónia természet és társadalom között? Budapest, L'Harmattan, 2015, 39.

olyan jogelvek is szólnak, mint a *szubszidiaritás*, vagy azzal összefüggésben a napjainkban – méltán – egyre inkább hangsúlyozott *reziliencia* (rugalmas ellenállási képesség). Az olyan kihívásoknak ugyanis, mint a Kárpát-medencét is fenyegető klímaváltozás,⁶ társadalmi és gazdasági rendszerünk (miként a természeti rendszer maga is) csak kellő rugalmassággal tud megfelelni. Minél kisebb, önállóan is működőképes egységekből áll egy rendszer, annál reziliensebb.⁷ A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 6. §-a (ha nem is tudja megragadni a fenntarthatóság követelményét a maga komplexitásában, illetve nem biztosít ennek megfelelő autonómiát) maga is utal erre az összefüggésre, amikor kimondja, hogy „A helyi önkormányzat feladatai ellátása során... erősíti a település önfenntartó képességét, feltárja lehetőségeit és hasznosítja saját erőforrásait.”

Az alábbiakban főként törvényességi illetve alkotmányossági szempontokat vetek fel, s ehhez vizsgálom tárgyként a helyi rendeletalkotást emelem ki.⁸ Az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése szerint „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.” A következő cikkből megtudjuk azt is, hogy az önkormányzat rendelete más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

Ha a környezetvédelemhez kapcsolódó tárgykörökben áttekintjük a tipikus kapcsolódási pontokat a két jogalkotási szint között, akkor az országos szint felől nézve az látható, hogy a rendeletalkotás alkalmanként *törvényben rögzített kötelezettsége* (pl. hulladékkezelési közszolgáltatás, szmogriadó terv) vagy *lehetősége* (pl. a helyi természetvédelem vagy önkormányzati környezetvédelmi alap létrehozása terén) az önkormányzatoknak. Az esetek egy másik részében *kiegészítő szabályokról* van szó (amihez – amennyiben helyi közügyről van szó – felhatalmazás sem szükséges; pl. az állattartás vagy a városrehabilitáció körében),⁹ vagy pedig az *országos előírás kifejezetten eltérést enged* jogszabálynak illetve az önkormányzati rendeletnek (mint a tarlóégetés vagy a településrendezés tekintetében), s ezzel a lehetőséggel

élnék a képviselőtestületek. Bizonyos esetekben ezek keverednek (pl. a zajvédelemben létezik felhatalmazás és kiegészítő szabályozás is, a településrendezésnél kötelezettséget megállapító és eltérést engedő szabály is).

A *környezetvédelem körébe sorolható önkormányzati szabályozási tárgyak meglehetősen széles kört alkotnak*, s a gyakorlatban külön-külön, vagy egy-egy egyes tárgyú rendeletben is megjelenhetnek.¹⁰ Legjellemzőbbek a környezetvédelem (mint integrált tárgykör), az önkormányzati környezetvédelmi alap, a településrendezés (ahol az építésügy mellett jelenik meg a helyi környezetvédelem), a településképi eljárás, a helyi építészeti örökség védelme, a városrehabilitáció, a települési szilárd hulladékkezelési közszolgáltatás, a köztisztaság, a közterület-használat, a hulladékok és a tarló égetése, a füstködriadó-terv, a zajvédelem, a helyi jelentőségű természetvédelmi terület létesítése, a zöldterületek és a fás szárú növények fenntartása illetve kezelése, a talajterhelési díj, a háztartási szennyvíz kezelése (ha az nem a közműbe kerül), a belterületi állattartás (amit a felszín alatti vizek védelme érdekében rendezhetnek). De környezeti vonatkozása lehet akár a közösségi közlekedés, a parkolási rend, a távhőszolgáltatás vagy a vagyongazdálkodás előírásainak is. Mindezek elemzésére itt természetesen nem kerülhet sor, ahelyett – a környezetügy szakterületi sajátosságaira figyelemmel – beazonosítom a helyi és a központi szabályozási szint viszonyára irányadó szempontokat, a találkozási pontokat, mégpedig nem az erre vonatkozó központi előírásokból, hanem a gyakorlatban felmerülő, tipikus problémákból és megoldásaikból indulva ki. Ehhez alkotmánybírói, ombudsmani és kúriai döntések illetve jelentések állnak rendelkezésre, hatályos önkormányzati rendeletek és a csekély szakirodalom¹¹ mellett. Mindezeket összeszöve, kritikai észrevételekkel fűszerezve teszek kísérletet a címben foglalt kérdéskör dogmatikájának a felvázolására.

Az Alkotmánybíróság a korábbi alkotmány 18. §-ában, illetve a jelenleg hatályos alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében rögzített, egészséges környezethez való jog dogmatikájának a kidolgozásakor – különösen a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban (ABH 1994,

6. Stern-jelentés: az éghajlatváltozás közgazdaságtana. http://www.greenfo.hu/hirek/hirek_item.php?hir=15126 (2016. 01. 28.); VA-HAVA-jelentés, Budapest, 2010, 14. <http://www.vahavahalozat.hu/files/vahava-2010-12-korrigalt-2.pdf> (2016. 01. 28.); Szirmai Viktória: Globális klímaváltozás és a társadalmi biztonság. Magyar Tudomány 2005. 7. sz., 849–856.

7. Bándi: i. m., 28–29.

8. A törvényességi és alkotmányossági szempontok kapcsolatára ld. Súlyos László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, Osiris, 2001, 768–769. Megjegyzendő, hogy az AB az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálatával (a teljes összefüggés figyelembe vétele okán, hivatalból) nem egyszer összekapcsolta a magasabb szintű jogszabály alkotmányossági vizsgálatát. A környezetvédelem terén erre példa a 29/1995. (V. 25.) AB határozat (ABH 1995, 145), amely nem a helyi szabályozás, hanem (a környezethez való jog sérelme miatt) az érintett törvény rendelkezéseinek az alkotmányellenességét mondta ki.

9. Ennek szempontrendszerére ld. az 1113/B/2004. AB határozatot (ABH 2008, 3041). Az alábbiakban számos AB határozatot hozok majd fel példaként, itt most csak Mátészalka város önkormányzata képviselő-testületének a város-rehabilitációhoz kapcsolódó feladatok ellátásáról szóló 18/2009. (XI.2.) rendeletét említem meg, amelyik az általános rendeletalkotási felhatalmazásra, a korábbi önkormányzati törvény 16. § (1) bekezdésére hivatkozik.

10. Áttekintésüket a fontosabb környezetvédelmi jogszabályok, illetve az önkormányzat hatásköri jegyzék <http://www.kormany.hu/hu/dok?source=1&type=301#!DocumentBrowse;> 2015. október 21-ei állapot) mellett számos önkormányzat hatályos rendeleteinek az interneten elérhető szövege alapján végeztem el.

11. A korábbi időszakból több kérdést is érint, pl. Fogarasi József: A helyi önkormányzatok és a jogharmonizáció néhány összefüggése 1990–2012 között II. Comitatus 2012. 209. sz., 50–59.

808) – első sorban a jogalkotó kötelezettségeivel foglalkozott, s kötelezettként kezelte az önkormányzatokat is, mint a helyi jogalkotás szerveit.¹² A testület később többször is vizsgálta a helyi rendeleteknek az országos hatályú jogszabályokhoz való viszonyát a jogforrási hierarchiában – ezzel foglalkozom most én is –, de ezen felül megállapításokat tett a környezeti tárgyú rendeletek tulajdonjogot korlátozó előírásairól (az egyes jogok egymáshoz való viszonyáról), szempontokat adott a közszolgáltatások (hulladékkezelés, vízszolgáltatások, távhő) díjának a szabályozásához is (pl. diszkriminációmentesség, arányosság).¹³ Utóbbiakkal azonban most nem foglalkozom (a közszolgáltatásokkal kapcsolatos szabályozás problémáit olyan komplex típusként kezeltem, amelyeknek a vizsgálata meghaladná egyetlen tanulmány kereteit). Az alkotmányossági mércék az ombudsmani vizsgálatok körében is megjelentek, amelyeknek tárgyai első sorban a hatósági jogalkalmazói tevékenység és a közszolgáltatások ellátása.¹⁴ Ezek mostani vizsgálódásom körén kívül maradnak, ugyanakkor a helyi szabályozást illető jelentések anyagából – tekintve, hogy az alapvető jogok biztosának a preventív alapjogvédelem jegyében lehetősége van a jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabályok tartalmi hiányosságával, hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására is – merítetek.

Mindennek során a tartalmi kérdéseket helyezem előtérbe, s a döntéshozatalra vonatkozó (eljárási) szabályok érvényesülésével nem foglalkozom.¹⁵

Ugyanakkor napjainkban új szabályozási igények felmerülésével kell számolnunk a helyi előírások törvényességének, alkotmányosságának a vizsgálata során, ami adott esetben a szempontok felülvizsgálatahoz is vezethet. Ekként jöhetnek szóba, pl. a klímaváltozás, az önkormányzati és közigazgatási reformok, az új alaptörvény és az új szakterületi jogszabályok (pl. a hulladékgazdálkodás vagy a víziközmű szolgáltatások terén). Az alábbiakban ezek némelyikére is reflektálok, a teljesség igénye nélkül. Kiemelten kezelem viszont azt a kérdést, hogy a helyi szabályok mennyiben

terhetnek el a központi előírásoktól, hogyan rendezi ezt a jogalkotó, s miként ítéli meg az Alkotmánybíróság. Kiterjed-e a lehetőség a klímavédelemre is?

II.

A helyi sajátosságok érvényesítése a rendeletalkotásban

Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése ugyanolyan, *egészséges környezethez való jogot* deklarál mindenki számára. Nyilvánvaló azonban, hogy azokon a településeken, amelyeken egészségkárosító környezeti ártalmaknak (pl. zajterhelésnek, szmognak) van kitéve a lakosság, ez a jog nem érvényesül megfelelően. A problémák mellett számos településen éppen az átlagnál kedvezőbb környezeti állapot, kiemelt védelemre érdemes természeti értékek jelenléte és megőrzésének igénye, pozitív helyi (fenntarthatósági) kezdeményezések indokolnak *sajátos fellépést*. De vajon van-e erre az érintett települések önkormányzatainak megfelelő eszköze? Amellett, hogy egy sor területen (településrendezés, hulladékgazdálkodás, zaj- és levegővédelem, stb.) felhatalmazást kaptak a jogalkotásra, a helyi viszonyoknak megfelelő szabályozásra, mondhatnak-e mást is, mint ami a magasabb szintű jogforrásokban megjelenik?¹⁶

Az egyik lehetséges út a *szigorúbb követelmények állítása*, amire az önkormányzatokat (a képviselőtestületeket, illetve Budapesten kizárólag¹⁷ a fővárosi közgyűlést) a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 48. § (1) bekezdése kifejezetten felhatalmazza. A környezetjog elmélete szempontjából ezt az előírást meghatározónak tekintem, s előrébb helyezem minden más lehetőséghez képest, amelyik szigorítást tesz lehetővé, noha mint alább látni fogjuk, van erre lehetőség más jogalapra való hivatkozással is, amelyeknek a gyakorlatban több szerep jut.

12. Pl. a 2219/H/1991. sz. (ABH 1992, 715), a 252/B/1999. sz. (ABH 2001, 1305), a 258/B/1999. sz. (ABH 2000, 967), az 1051/B/1999. sz. (ABH 2002, 1483), a 893/H/1996. sz. (ABH 1997, 842), a 46/2001. (XI. 17.) sz. (ABH 2001, 735), a 484/B/1996. sz. (ABH 1996, 761), a 26/1997. (IV. 25.) sz. (ABH 1997, 482), a 43/1997. (VII. 1.) sz. (ABH 1997, 497) és az 52/1998. (XI. 27.) sz. (ABH 1998, 483) AB határozatokban.

13. Az utóbbi évek szakirodalmából említésre méltó, pl. *Szilágyi János Ede*: Vízjog: Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012; *Pump Judit*: Köszolgáltatási modellek a hulladékgazdálkodásban. In: Kilengések: Köszolgáltatási változások, szerk. Horváth M. Tamás, Budapest–Pécs, Dialóg-Campus, 2013.

14. Pl. a Jövő nemzedékek országgyűlési biztosának a 2008–2009. közötti időszakról szóló beszámolója (Budapest, 2010, 11–14.), amely számtalan helyi vonatkozású környezeti konfliktust vázolt fel. <http://beszamolo.jno.hu/?menu=beszamolo09> (2016. 01. 10.).

15. Pl. a településrendezés körében az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény előírja a környezetvédelmi hatóság előzetes véleményezését, amelynek az elmaradása, illetve a vélemény nyilvánvaló figyelmen kívül hagyása miatt egy időben több helyi rendeletet is megsemmisített az AB; 11/2008. (I. 31.) AB határozat (ABH 2008, 1315); 16/2008. (II. 28.) AB határozat (ABH 2008, 1334).

16. Különös tekintettel arra, hogy az alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkotott, de az nem lehetett ellentétes más jogszabállyal, miként az alaptörvény 32. cikk (2) és (3) bekezdése is kimondja, hogy „feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot,” amely „más jogszabállyal nem lehet ellentétes.”

17. Erre a kizárólagosságra (is) tekintettel semmisítette meg a 34/2008. (IV. 3.) AB határozat (ABH 2008, 1350) illetve a Kúria Köf. 5 025/2012/5. határozata egy-egy kerületi önkormányzatnak az általánosnál szigorúbb zajvédelmi előírásait.

Az eltérés tartalmi feltétele, hogy „kizárólag nagyobb mértékben korlátozó” (álláspontom szerint: összességében és részleteiben is csak szigorúbb) környezetvédelmi előírásokat határozhatnak meg. Ez a hatáskör a képviselőtestületet (fővárosi közgyűlés) illeti meg, gyakorolni csak rendeletalkotással lehet. A Kvt. a szigorítás feltételül szabja azt is, hogy törvény vagy kormányrendelet az önkormányzat számára („meghatározott módon és mértékben,” kifejezetten) eltérést engedjen (formai feltétel).¹⁸ Ezzel a lehetőséggel élve úgy térhetnek el az országos normáktól, hogy (még a más jogszabállyal tartalmilag ellentétes rendelkezés esetén sem) nem sértik meg a jogforrási hierarchiát.¹⁹

Szigorításról fogalmilag – a szó legszorosabb értelmében – csak abban az esetben lehet szó, ha az adott életviszonyt központi előírás már rendezte, de annak a védelmi szintjét az önkormányzat – ugyanazzal a módszerrel – meg kívánja emelni (pl. enged–nem enged; meghatározott időtartamra korlátoz–rövidebb időtartamra korlátoz). Az eltérés tartalmi feltétele világos: annak alapján, ha az országos előírás szigorítása történik, az megengedett, de ha enyhítésre kerül sor, az önkormányzati rendelet törvényt sértő, illetve emiatt egyben alkotmányosértő. Ettől eltérő megítélés alá esik, ha az önkormányzat (csak) a saját, korábbi rendeletétől tér el az enyhítéssel, az ugyanis egy valamennyi jogalkotási szintre egyaránt vonatkozó követelménybe, mégpedig a visszalépés tilalmába ütközhet,²⁰ s emiatt [a környezethez való jogot, illetve adott esetben az Alaptörvény P) cikkében foglalt megőrzési kötelezettséget sértve] alaptörvény-ellenes lehet.²¹

Némileg más a megítélés, ha az önkormányzati rendelet olyan megközelítésben és módon szabályozza az életviszonyt, amelyik az országos előírásban nem szerepel. Ez a lehetőség a *kiegészítő jellegű szabályozás*.²² A kiegészítő szabályozás lehetősége nem korlátozódik környezetvédelmi ügyekre, s ennek megfelelően a joggyakorlat nem is tulajdonít neki semmilyen környezetvédelmi sajátosságot. A kiegészítő szabályozást sokszor nehéz elhatárolni a szigorítástól; pl. a zajvédelem terén jellemző, hogy az érintett tevékenységek (társasházi felújítás, közterületi rendezvények, lőtérhasználat a belterülethez közeli ingatlanon, stb.) gyakorlását időben korlátozzák az önkormányzatok, amit az érintettek (összességében értékelve) a tevékenységük feltételeinek a szigorításaként élnek meg, holott nincs mögöttük az adott feltételre vonatkozó, (azonos szabályozási módszerrel élő) országos szabály (a központi jogszabály egyéb feltételeket, pl. határértékeket rögzít, de időbeli korlátozásokat nem).²³ A kiegészítéshez az országos jogszabály eltérést „megengedő” rendelkezése (a szigorítással szemben) nem szükséges.²⁴ Amennyire egyértelműnek tűnik ez az okfejtés, annyira nem az a gyakorlati érvényesülése. Az AB illetve az újabban a törvényességi felülvizsgálatba bevont Kúria gyakorlatára egyaránt érvényes ugyanis, hogy nem alkalmas valamennyi probléma megoldására (nem kerül eléjük a problémás rendeletek jelentős része), s szép számmal születnek vitatható önkormányzati rendeletek. Az AB határozatok és kúriai ítéletek gondolatmenete ráadásul nem mindig letisztult, nem segíti egyértelműen az eligazodást.

18. Ugyanez a lehetőség egyébként korábban a 2012-ig hatályos hulladékgazdálkodási törvény (a 2000. évi XLIII. tv.) 21. §-ában is megjelent.

19. Fodor László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Budapest, Gondolat–DE ÁJK, 2006, 115–116.

20. Fodor László: A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében. Miskolci Jogi Szemle 2007. 1. sz., 14–16.

21. A szakirodalomban felmerül e két tényállás keveredése, ami dogmatikai szempontból és a jogállamiság követelménye felől nézve is erősen vitatható (úgy tűnik ugyanis, hogy ugyanazon jogkövetkezményt fűzi hozzájuk, illetve azonos joghatást tulajdonít a jogalkotás két szintjének). Vö.: Balogh Zsolt: A környezetvédelem, köztisztaság problémái az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata során. Új Magyar Közigazgatás 2014. 2. sz., 84, 86. Az önkormányzati rendeletnek a központi előírástól az enyhítés irányában eltérő előírását „implicit” visszalépésként értékelni (ráadásul olyan esetben, amikor jogtechnikailag sem lehetett szó visszalépésről, mert az önkormányzat korábbi előírásokat tartott fenn, miközben a központi előírás megváltozott) álláspontom szerint aligha lehet.

22. Mint a 17/1998. (V. 13.) AB határozat (ABH 1998, 155.) kifejti, a központi szabályozás léte nem zárja ki a rendeletalkotást; helyi ügyekben – törvényi felhatalmazás hiányában is – lehetséges az országos előírással nem ellentétes, kiegészítő jellegű követelményeket szabni. Ez a döntés egész más tárgykört érintően született, de az AB környezeti vonatkozású ügyekben is gyakran visszautal rá; így az alábbiakban példaként kifejtett zajvédelem mellett leggyakrabban a helyi állattartással összefüggésben. Az állattartás helyi szabályai (pl. a méhcsaládok számának korlátozása) körében több határozat is kimondta ezt az elvet, de az érintett előírások környezet-egészségügyi illetve természetvédelmi jelentősége csak a legelső ügyben játszott szerepet. Ennek megfelelően a Kvt. 48. § (1) bekezdésében adott felhatalmazás sem merült fel a törvény hatályba lépését követően hozott határozatokban. Vö. a 6/1995. (II. 22.) AB határozatot (ABH 1995/447), pl. a 18/2010. (II. 18.) AB határozattal (ABH 2010, 1020). Hasonló mondható el a mobiltelefon átjátszóállomások belterületre telepítésének kizárása kapcsán; 999/H/2005. AB határozat (ABH 2007, 2253).

23. 937/B/2000. AB határozat (ABH 2004, 1893); 103/2008. (VII. 11.) AB határozat (ABH 2008, 1437), valamint a 3. pontban említett határozatok, és hogy egy egész más tárgykört is szóba hozzák (járművek elszállítása közterületről, részben környezetvédelmi megfontolások miatt, vagyis a közúti közlekedés rendjének és a közterületek tisztántartásának „érintkezése”), ld. a 958/H/1993. AB határozatot (ABH 1994, 781).

24. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a példákkal érintett szakterületen (korábban a hatásköri törvény, az 1991. évi XX. törvény 85. §-a, míg jelenleg a Kvt. 48. § (4) bekezdés f) pontja általános felhatalmazást ad az önkormányzatoknak a helyi szabályok megalkotására. Korábban az önkormányzatok mozgásterét egy miniszteri rendelet korlátozta, – ld. a 937/B/2000 AB határozat (ABH 2004, 1893) tényállását, s az abban említett 12/1983. (V. 12.) MT rendeletet – amelynek keretei között a zajvédelmi előírásokat megalkothatták, míg a jelenleg hatályos előírások ilyen kikötést nem tartalmaznak. Az említett előírások felvillantása is elegendő annak érzékeltetésére, hogy a Kvt-nek az önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó előírása nem általánosítható fenntartás nélkül a környezetvédelem valamennyi területére, s hogy egyéb normáktól is függ a helyi és az országos előírás viszonyának a megítélése.

III.

A határértékek megállapítása és az önkormányzati hatáskör korlátai

Egyértelműnek tűnik a 21/2011. (III. 30.) AB határozat (ABH 2011, 649) érvelése, amelyik a központi jogszabályban megállapított zajterhelési határértékhez képest enyhébb határértéket megállapító helyi előírást ellentétesnek mondta ki a magasabb szintű jogszabállyal, s ezért megsemmisítette azt. A jogszabályba ütközés kérdését azonban az AB egy további, eddig nem említett előírás bevonásával állapította meg. A környezetvédelmi törvény egyik releváns előírása az általam már idézett Kvt. 48. § (1) bekezdés, a másik pedig ugyanazon törvény 89. §-a volt, amelyik szerint a határértéket a miniszter – az érdekelt miniszterek egyetértésével kiadott – rendeletben, vagy rendeletben meghatározott esetekben egyedi hatósági döntés állapítja meg. A testület az utóbbi előírást – visszautalva a 34/2008. (IV. 3.) AB határozatban (ABH 2008, 1350) kifejtettekre, miszerint a képviselőtestület „önálló, új határértékeket nem állapíthat meg” – olyan hatásköri előírásként kezelte, amelyik a miniszternek illetve a hatóságnak kizárólagosságot biztosít, s amelyet (mint korlátozást) az adott önkormányzati rendelet szintén megsértett. [Megjegyzendő, hogy a zajforrások jelentős része esetében a zajvédelmi határérték megállapítására vonatkozó hatósági hatáskört – jelenleg a 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet 4. §-a alapján – a jegyző gyakorolja, de a képviselőtestület ezt a hatáskört nem vonhatja el.]²⁵ A határozat ezt követően a két indokot összekapcsolva azt hozta fel a megsemmisítés indokaként, hogy az önkormányzat nem a központi határértékeket alkalmazta, hanem „enyhébb zajterhelési határértékeket állapított meg a központi jogszabályban meghatározott, általános határértékekhez képest.” Álláspontom szerint a döntés érdeme helyes ugyan, de ez az érvelés (csakúgy, mint az önálló és az új jelzők használata a korábbi döntésben) felesleges, s bizonytalanságot okozhat a törvényi előírás értelmezésében. Ha ugyanis a 89. §-t komolyan vesszük, az önkormányzat képviselőtestülete semmiféle határértéket (sem enyhébbet, sem szigorúbbat) nem állapíthat meg, legfeljebb utalhat a jogszabályok-

ra és hatósági határozatokra, amelyek betartását elvárja a szabályozott életviszony terén.

A Kvt. 89. § és 48. § (1) bekezdésének a viszonyát vizsgálva utalnom kell még arra, hogy a környezetjog egyik meghatározó módszere és eszköze éppen a határérték (mint ún. mértékrendelkezés).²⁶ Számszerűsíthető követelményről lévén szó, annak megítélése, hogy egy szabály szigorúbb-e vagy enyhébb, talán ennek az esetében a legkönnyebben megítélhető. A 89. § ismeretének hiányában ezért az tűnhetne logikusnak, ha az önkormányzat rendelete szigorúbb határértékeket is előírhatna.²⁷ A 89. § tükrében azonban ezt nem teheti, a 48. § (1) alapján *e tekintetben nincs mód a szigorításra* (de e téren az utóbbi törvényi előírás még olyan megkötelességet sem releváns, mint amely megtiltja az enyhítést, ami az említett rendelkezésnek egyébként álláspontom szerint meghatározó jelentése).²⁸

IV.

A szigorítás mint „alapjog” helyi közügyekben

Az imént szándékosan olyan példát mutattam be, természetesen erőteljesen leegyszerűsítve, amelyikben az AB nagyszámú szakterületi jogszabályra hivatkozott az alkotmányon és a törvényi előírásokon felül, s meglehetősen bonyolult gondolatmenetet követett. Ezt most egy olyan határozattal – 2219/H/1991. AB határozat (ABH 1992, 715) – állítom szembe, amelyikből egy jóval egyszerűbbnek tűnő okfejtés rajzolódik ki. Előre kell bocsátanom, hogy egy korábbi és egyben egyedi megoldásról van szó, amelyik ebben a formában a későbbi AB határozatokban nem köszön vissza.

Az indítvány szerint az önkormányzat túllépte szabályozási jogkörét, amikor a Holt-Körösön sebességkorlátozást, illetve közlekedési tilalmakat vezetett be a motoros vízi járművekre. Az AB szerint való igaz, hogy a vízi közlekedés rendjét magasabb rendű jogszabály rendezi, amely az érintett vízterületen is alkalmazandó, az önkormányzatnak azonban a környezet védelme – mint helyi közügy – érdekében joga van a hajózási szabályzatnál szigorúbb követelmények meghatározására. *A környezetvédelmi szabályozási jogkör és a*

25. Más kérdés, hogy e hatáskörüket a jegyzők gyakorolják-e. Erre gyakran nemleges a válasz; AJBH 4122/2012. jelentés (2012. 07. 13.). Megjegyzendő, hogy egyes környezetvédelmi jogszabályok kifejezetten felhatalmazzák arra az eljáró (pl. engedélyező) hatóságot arra is, hogy az általánosan szigorúbb határértékeket állapítsanak meg. Ezt adott esetben az önkormányzati hatóság is kezdeményezheti, pl. szakhatósággként.

26. Fodor László: Környezetjog. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 62–65.

27. Vélhetőleg ez a gondolatmenet a háttérben azonos korábbi (tévesnek bizonyult) állításnak, miszerint a szigorítás kiterjedhet a határértékek megállapítására is, de mivel az önkormányzatok (sem a levegőtisztaságvédelemben sem más téren) nem éltek még a (szigorítás) lehetőségével, ezért nehezen ítélték meg annak keretei. – Önkormányzati környezetvédelmi kézikönyv. Szerk. Bándi Gyula, Budapest, KJK, 1999, 238.

28. Az EMLA Egyesület 2011-ben, 139 település rendeleteinek vizsgálata alapján gyakori jelenséggé értékelte, hogy azok zajkibocsátási határértéket rögzítenek. *Gajdics Ágnes, Kiss Csaba, Szilágyi Szilvia*: Települési önkormányzatok lehetőségei a zaj elleni küzdelemben. A helyi rendeletalkotás keretei. Budapest, EMLA, 2011, 49.

közlekedés szabályozásának jogköre nem ütközik, csupán érintkezik egymással, mondja az AB (érvényesítve ezzel azt a követelményt is, hogy a környezetvédelem szempontjait a különböző életviszonyok szabályozásában figyelembe kell venni). Ez az önkormányzatoknak a határozat szerint nem csupán joga, de kötelezettsége is (az enyhítésre egyébként e határozat szerint sem terjed ki a képviselőtestület hatásköre).

Visszaülva a 2. pontban írtakra, ez a fajta „szigorítás” valójában inkább a kiegészítő szabályozás kategóriájába esik, amit eredetileg szintén az AB dolgozott ki, de itt nem alkalmazott, nem utalt rá.

Lényeges körülmény továbbá, hogy ekkoriban a jogalkotó még nem hatalmazta fel az önkormányzatokat arra, hogy a környezeti követelmények szigorításának irányában eltérjenek a magasabb szintű jogszabályok rendelkezéseitől. Ezen az alapon azt is gondolhatnánk, hogy mivel a Kvt. 48. (1) bekezdésben rögzített feltételek nem kötötték meg az AB kezét, egyszerűbb volt egy magasabb szintű – közlekedésrendészeti – norma érvényesülésének környezetvédelmi szempontú szigorítását a helyi közüggyel megindokolni.²⁹ A valóságban azonban az AB 1995 után is csak elvértve hivatkozott a Kvt. 48. § (1) bekezdésére. Túlnyomóan inkább a helyi közügyekre vonatkozó szempontokat érvényesítette, és nem kapcsolta össze (nem alkalmazta egyszerre) a két lehetőséget. Ehhez a testület nem fűzött magyarázatot, de az ismert (pl. zajvédelmi) ügyek alapján úgy tűnik, hogy a Kvt. klauzulájára csak a legszűkebb értelemben vett környezetvédelmi tárgykörök esetén (amikor a központi előírás maga is kifejezetten ide sorolható), és akkor sem következetesen történt hivatkozás. Ezt átvette és egy ideig követte a Kúria önkormányzati tanácsa is, a törvényességi felügyelet gyakorlása körében. Néhány év elteltével azonban e testület már nem látta értelmét, hogy a mesterséges és szakmailag nehezen indokolható elkülönítést fenntartsa. A bíróság egyik újabb döntése legalábbis – helyesen ismerve fel az összefüggést az adott ügyben – már nem kizárólag a kiegészítő szabályozást lehetővé tevő önkormányzati jogosultságra vagy a Kvt. 48. § (1) bekezdésére, hanem egyidejűleg mindkettőre épít.³⁰

Visszatérve azonban a 2219/H/1991. AB határozatra, amit még észre kell vennünk, hogy ebben az ügyben az AB nagyobb szabadságot tulajdonított az önkormányzatoknak, mint ami ma, a Kvt. későbbi rendelkezése alapján megilleti őket. Egyfelől annyiban, hogy a példa szerint nem csak kifejezetten környezetvédelmi tárgyú, központi jogszabálytól lehetséges az eltérés, ami voltaképpen a környezetjognak az ágazatokon átívelő szabályozási tárgykörével függ össze.³¹ Másfelől pedig azért is, mert a testület megítélése szerint – amennyi-

ben helyi közügyről van szó – nem csak a törvény vagy a kormányrendelet megengedő rendelkezése esetén lehetséges az eltérés. (Azt is mondhatnánk tehát, hogy e jogosítvány akár közvetlenül a környezethez való jogból és az önkormányzati autonómiából is levezethető – erre utaltam a fenti alcímekben.)

A határozat tükrében tehető egy megállapítás a későbbi törvényi előírásra is. A Kvt. 48. § (1) bekezdéséről elmondható, hogy az 1995-től valójában nem bővítette, hanem szűkítette a helyi jogalkotás mozgásterét.

Ennek a határozatnak van még egy figyelemre méltó eleme: visszaül egy egészen más tárgykörben született határozatra – mégpedig a 63/1991. (XI. 30.) AB határozat (ABH 1991, 470) indoklására – amely szerint nem alkotmányellenes, ha valamely település az önkormányzat illetékességi területének egy részén (védendő objektumok környezetében) nem engedélyez (ti. megtilt) egy olyan tevékenységet, amelyet a magasabb szintű jogszabályok – korlátokat szabva ugyan, de – kifejezetten megengednek. Ez a megközelítés később számos különböző tárgykörben, köztük környezetvédelmi ügyekben is megjelent.

Ez (folytatva az iménti gondolatmenetet) nem véletlen, hiszen a központi előírás szigorításának szabályozásmódszertani szempontból éppen ez az egyik legtipikusabb módja a gyakorlatban: amikor a képviselőtestület olyan tevékenységet korlátoz vagy tilt meg, amelyik az országos előírások alapján jogszerűen folytatható. Az AB számos (nem csak környezetvédelmi) határozatát áttekintve kimondható, hogy a testület viszonylag következetesen alkalmazza ennek mércéjét. Az egyik legkorábbi környezetvédelmi tárgyú döntés ebben a körben a 6/1995. (II. 22.) sz. határozat (ABH 1995/447), amely szerint a helyi közügyek rendezése (adott esetben a méhek tartásának környezetvédelmi, egészségügyi, köztisztasági követelményeinek rögzítése) során is köteles a helyi önkormányzat tiszteletben tartani a magasabb szintű jogszabályban foglalt előírásokat. Megállapíthat helyben alkalmazandó követelményeket, de nem tilthat kategorikusan – azaz teljes területén, illetve időbeni engedmény nélkül – olyan magatartást, illetve tevékenységet, amelyet a magasabb szintű jogszabály kifejezetten lehetővé tesz.

Az AB gondolatmenetét a testület egykori elnöke abban foglalta össze, hogy a helyi viszonyok eltérnek a központi előírás tárgyától (pl. nem a vízi vagy közúti közlekedés rendjét szabályozzák, hanem a környezet védelmét, a víz védelmét vagy a településtisztaságot), s e jogi tárgyak bár érintkeznek, de nem ütköznek egymással. Az önkormányzathoz való jog alapján ebben a körben lehetséges – korlátozott hatókörű – szigorítás az

29. Fodor: Környezetvédelem az alkotmányban... i. m., 116.

30. A lőtérhasználat időbeli korlátozása kapcsán a Köf. 5 019/2014/4. határozat.

31. Vízgazdálkodási, bányászati, közlekedési, energetikai és más jogszabályokban egyaránt megjelen(het)nek környezetvédelmi megfontolások, előírások. Fodor: Környezetjog i. m., 30–31.

országos szabályokhoz képest.³² Figyelemre méltó, hogy a példák – a Kvt. 48. § (1) bekezdésében foglaltak értelmezését megerősítve – mind környezetvédelmi, ugyanakkor ezt a körülményt az AB nem emelte kifejezetten az elvi követelmény szintjére.

A 34/2008. (IV. 3.) AB határozat (ABH 2008, 1350) indoklásának III/2. pontja mindezekhez két – megfogalmazását tekintve elvi jellegűnek tűnő – szempontot tesz hozzá, egyetlen mondatba sűrítve. Egyenesen *a hatáskör tartalmi jellegű, alkotmányi (sic!) korlátjának nevezi* ugyanis, *hogy az önkormányzat a központilag előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozhat* (tehát csakis szigoríthat, illetékességi területének egy részén, amelyet a helyi specialitások figyelembevételével kijelölt).

V.

A központi előírás enyhítése

Fentiek szerint az országosnál enyhébb előírás érvényesítése (ilyen fenntartása vagy bevezetése) *nem megengedhető*. Jogtechnikailag sokféleképpen elképzelhető az enyhítés; pl. az ombudsman többek közt az országosnál enyhébb közlekedéskorlátozó rendelkezések miatt támadta a Miskolci szmogrendeletet, amelyet a Kúria meg is semmisített, bár éppen erre a kérdésre az egyéb okok mellett már nem tartotta szükségesnek reflektálni.³³

A továbbiakban, egy típuskérdés megvilágítása érdekében, az előző pont gondolatmenetét fordítom meg. Ha a környezet állapotát érintő tevékenységet megengedő központi jogszabályhoz képest az önkormányzat korlátozást, részleges (területhez, időszakhoz kötött) tilalmat érvényesít, s ez szigorításnak minősül, akkor ennek fordítottja, vagyis amikor az országos tilalomhoz képest az önkormányzat egy tevékenységet – feltételekhez kötve bár, de – lehetővé tesz közigazgatási területén, kétség kívül enyhítésként értelmezendő. Mivel a Kvt. 48. § (1) bekezdése az önkormányzatok számára kizárólag a szigorítás irányában enged eltérést, az ilyen helyi rendelet ellentétes a törvénnyel.

E kategorikus kijelentés igazát nem csökkenti, ugyanakkor érvényesülését, az érintett tényállások megítélését árnyalja két körülmény.

- a) Az egyik, hogy *nem találunk ilyen alkotmánybírói vagy kúriai döntést*. Gyaníthatnánk, hogy a kormányhivatalok által végzett törvényességi

felügyelet e konfliktusokat megoldja (elvétve találkozzunk is ennek a nyomaival),³⁴ de a gyakorlatban előforduló hatályos helyi előírások ezt cáfolják (ld. alább).

- b) Emellett *egyes központi jogszabályok általános eltérést engednek más jogszabálynak*, az általuk rögzített tilalomhoz képest. A helyi képviselőtestület rendelete jogszabály lévén, az eltéréssel (pl. az említett módon történő enyhítés miatt) nem ütközik az adott központi előírásba. (Az adott központi előírásához kapcsolódó szankció – pl. környezetvédelmi bírság – ezért általában nem is alkalmazható.) A Kvt.-vel azonban meggyőződésem szerint így is ellentétes az ilyen helyi előírás. (Természetesen, amennyiben a központi jogszabály eltérést enged, s az önkormányzat szigorúbb követelményt állít az adott magatartásra, akkor mind a Kvt.-nek, mind a másik jogszabálynak megfelel a rendelete.)

Ha jogszabályi példákat keresünk, akkor megemlíthető, hogy az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK) a településrendezés országos követelményeitől (II-III. fejezet) való eltérésre kifejezetten felhatalmazza az önkormányzatokat. A kormányrendelet 111. §-a általános jelleggel megengedi a szigorúbb előírások rögzítését, de bizonyos feltételekkel (pl. álljon fenn megfelelő indok, a közérdek ne sérüljön) – utalva a településképi, illeszkedési, a környezet-, a táj-, természet- és a műemlékvédelmi követelményekre, amelyeknek ilyenkor is érvényesülniük kell – a megengedőbb szabályozást is. Álláspontom szerint ebben a körben is érvényesek a kifejezetten környezetvédelmi szabályok kapcsán elmondottak (tehát lehet enyhíteni, csak nem a környezetvédelemben), de talán célszerűbb olyan példát bemutatni, amely tisztán környezetvédelmi előírásról alapul.

Tipikus, eltérést engedő környezetvédelmi jogforrás a 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a levegő védelméről. A rendelet 27. §-a – miután (általában) a jogszabályok számára rögzíti az eltérés lehetőségét – megtiltja a hulladék nyílt téri, illetőleg nem megfelelő berendezésben történő égetését (a háztartásban keletkező papírhulladék és veszélyesnek nem minősülő, kezeletlen fahulladék háztartási berendezésben történő égetése kivételével), illetőleg a lábon álló növényzet, tarló és növénytermesztéssel összefüggésben keletkezett hulladék nyílt téri égetését is.

32. Súlyom: i. m., 780.

33. Köf. 5018/2013/6., illetve Balogh: i. m., 86.

34. Ld. pl. a Belügyminisztérium Integrációs Hivatala által 410ök-466/2004. számon közölt összegző jelentés 31. oldalát. Eszerint a korábbi levegővédelmi jogszabályban – a 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet 11. §-ában – megállapított nyílt téri hulladékégetési tilalomhoz képest az égetést engedély birtokában lehetővé tevő előírás ellentétes a Kvt. 48. §-ával. Annak idején egyébként e tényállásra (szemben a tarlóégetéssel) nem volt más jogszabály eltérő rendelkezését lehetővé kívétel. (A hivatkozott dokumentum 2016. I. 25-én elérhető itt: http://www.kormanyhivatal.hu/download/c/54/00000/vas_helyiönkorm_jogharmonizációja.pdf.)

Mellőzve itt a tűzvédelmi szempontoknak és a tarlóégetés növényvédelmi indokoltságának a kifejtését, s az ezekkel kapcsolatos központi jogszabályok ismeretetését,³⁵ legyen elegendő csupán arra utalni, hogy ebben a körben a megengedő önkormányzati szabályozás viszonylag széles körűnek tekinthető. Számos településen a tarlóégetés lehetséges, engedély birtokában, növényegészségügyi fertőzés esetén, a növényvédelmi hatóság (vagy esetenként növényvédelmi szakértő) állásfoglalása alapján.³⁶

Ráadásul (ugyanazon környezeti problémára, ti. a levegőszennyezésre koncentrálna továbbra is, s egy másik, de hasonló terjedelmű önkormányzati hatáskörre térve át) az avar és a kerti hulladékok nyílt téri égetésének (illetve általában a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésnek) a szabályozása a Kvt. 48. § (3) bekezdése alapján az önkormányzatok hatásköre. Erre (mint szabadtéri tűzgyújtásra, illetőleg a belterületi ingatlanokon keletkező hulladékok elégetésére) országos szinten csak az általános tűzrendszeti előírások vonatkoznak (környezetvédelmi tehát nincsenek),³⁷ de a kiindulópont 2015 tavasza óta itt is a generális tiltás, illetőleg a jogszabályi eltérés megengedése [az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet 225. § (1) bekezdésében]. Az önkormányzatok gyakran élnek is vele (sokszor egy cím alatt kapcsolva össze a különböző égetési tényállások rendezését), s bizonyos feltételekkel (pl. időbeli korlátokkal, évszakhoz, a hét egyes napjaihoz, napszakokhoz kötve) lehetővé teszik az égetést. Annak ellenére így van ez, hogy igen súlyos környezetegészségügyi kockázatokkal jár ez a jellemzően rossz hatékonyságú égetés (amellett, hogy számos panasz

forrása),³⁸ s részben éppen ennek a nem megfelelő szabályozása miatt nem tudja Magyarország az uniós levegővédelmi követelményeket (különösen a szálló por koncentrációját illetően) teljesíteni, s indult ellenünk (még 2008-ban) kötelezettségszegési eljárás.³⁹ Mellékesen jegyzem meg, hogy álláspontom szerint nincs garanciális jelentősége az olyan kikötéseknek, melyek szerint az égetés kivételes jellegű, illetve a komposztálás elsőbbséget élvez (pl. Mátészalkán).⁴⁰ A helyes megoldást kevés település (így Budapest)⁴¹ választja, pl. a szmog megelőzése érdekében, teljes egészében megtiltva ezt a tevékenységet.

Összefoglalva, a nyílt téri égetés tárgykörében tartalmilag egészen *eltérő megoldásokat látunk* (feltételek szabásával megengedés – tiltás – a helyi szabályozás hiánya), *melyek törvényességi szempontból egyaránt megfelelőek lehetnek, ha csak az adott szakterület központi előírására vagyunk figyelemmel. A Kvt. 48. § (1) bekezdése azonban nem érvényesül azokban az esetekben, amikor a tiltó szabálytól megengedőleg tér el a helyi előírás.* Környezetvédelmi szempontból sem helyes a tiltás feloldása; e téren további országos intézkedésekre lenne szükség.

VI.

Egyéb, nem megengedett eltérések

A fentiekben a legtipikusabb problémák felvázolására törekedtem. Azokon felül további kérdéseket is felvet a gyakorlat, amelyek lazábban kapcsolódnak csak a témánkhoz. Így, pl. jellemzően nem megengedett az olyan eltérés, amely egyes *fogalmak* (pl. tele-

35. Fodor: Környezetjog i. m., 241–242.

36. Számos önkormányzat (pl. Érd, Tiszaújváros, Nyíregyháza) csupán a tűzvédelmi szabályok betartására utal, s nem alkotott sajátos szabályokat, míg a megengedő szabályozás, s abban a talajvédelmi szempont kikötése is megjelenik, pl. Dabason [27/2012. (III. 30.) önkorm. rendelet 4. §], Hosszúhetényben [10/2002. (IX. 02.) önkorm. rendelet 5. §], Rádon [8/2001. (V. 29.) önkorm. rendelet 10. §] – amelyek közül egyébként több is törvénysértő módon a jegyzőre telepíti az engedélyezési hatáskört. (Az említett településekhez a google tárgyszavas keresése alapján jutottam, egyéb csoportosítást nem vettem figyelembe; a rendeletek szövegét az önkormányzatok által erre használt internetes oldalakról töltöttem le.)

37. A Kvt. illetve a levegővédelmi kormányrendelet ugyanis – vitatható módon – az avar és a kerti hulladékot nem a hulladékok sajátos fajtáiként kezeli, vagyis nem érvényesíti szabályozásuk során az általános és a speciális viszonyt (a hulladékégetésre vonatkozó szabályok hatálya alá nem tartozó, önálló tényállásként tekint az előbbieket égetésére). Az ezzel ellentétes álláspont nehezen védhető azért is, mert nem számol az önkormányzati hatáskörrel (más kérdés, hogy helyes-e lehetővé tenni ebben a kérdésben a helyi szabályozást, de ennek eldöntése a törvényhozó feladata). Egy ombudsmani jelentés a tűzvédelmi szabályzat érintett rendelkezésének a megsemmisítését kezdeményezte, mondván, hogy az egyenértékű a levegővédelmi kormányrendelet tiltásával. Ez álláspontom szerint nincs így, mert a szabályzat tárgyi hatálya (pl. a belterületi ingatlanokon keletkezett hulladék általános kategóriájára tekintettel) szélesebb. A jelentés tükrében tehát a levegővédelmi kormányrendelet előírása kiterjedne az avar és a kerti hulladék égetésére is. E szűk tárgykörben azonban az önkormányzatok kapták a felhatalmazást, s nem a kormány. Ld. Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentését az AJB-2421/2013. számú ügyben, 2015 április.

38. A járási kormányhivatalok levegővédelmi hatóságként való kijelöléséig a helyi szintű fellépés hatékonyságát tovább rontotta a területi zöldhatóság és a jegyzők közötti hatásköri vita, illetve hogy (pl. fűtési célú veszélyes hulladék égetés miatt) a jegyzők szociális megfontolásból nem léptek fel levegővédelmi hatósági jogkörükben (vagy ha mégis, a szankció nem fejtett ki visszatartó hatást). Hogy az új hatásköri szabályozással javult volna a helyzet, arról egyelőre legalábbis nincs tudomás. Ld. a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának állásfoglalását az illegális hulladékégetéssel szembeni fellépés lehetőségeiről, JNO-420-/2011, 2011. 12. 21.

39. Farkas Csamangó Erika: A szálló por környezetjogi szabályozása. Agrár- és Környezetjog 2014. 16. sz., 85–86. A kritikusabb megközelítésre ld. a Levegő Munkacsoport álláspontját 2015. 10. 31-éről, <<http://www.eumet.hu/erdekessegek/avaregetes/>> (2016. 02. 10.)

40. 19/2011. (XII. 01.) önkorm. rendelet 12. §.

41. 69/2008 (XII.10.) önkorm. rendelet 4/A. §. Teljes belterületére érvényesít tilalmat, pl. Lajosmizse, 7/2008. (III. 20.) önkorm. rendelet 4. §.

pülési szilárd hulladék) meghatározásában ölt testet.⁴² Az ilyen szabályozás közvetve enyhítést és szigorítást egyaránt eredményezhet (pl. tágítva vagy szűkítve az előírások tárgyi hatályát), az elsődleges probléma azonban a jogállamiság elvének sérülése.

Különösen a hulladékgazdálkodás területén előforduló „eltérés,” hogy az önkormányzat *elmulaszt megalkotni valamilyen rendelkezést*, s ezzel járul hozzá a környezethez való jog csorbulásához. Több ilyen esetre mutatott rá a közelmúltban az ombudsman, pl. a különböző méretű hulladékgyűjtő edények használatával összefüggésben, hiányolva (a kisebb edényzet rendelkezésre bocsátását, illetve) az olyan feltételek meghatározását, amelyek a szelektív hulladékgyűjtést és a vegyes összetételű, háztartási hulladék mennyiségének a csökkentését ösztönöznék.⁴³ A nem közművel gyűjtött, folyékony hulladék kezelését a vízgazdálkodási törvény szerint kötelező szabályozni az önkormányzatoknak (ha vannak nem bekötött ingatlanok a településen); a Kúria legutóbb e téren alapított megmulasztást több esetben is.⁴⁴

Az sem megengedhető, ha az önkormányzat (túllépve a más jogszabályokban szabott kereteken) *túl sok kötelezettséget állapít meg* (pl. az ingatlantulajdonos kötelezése az ingatlan melletti járdaszakaszcso, árok tisztántartására, parlagfümentesítésére, síkosságmentesítésére még belefért azokba, de dísznövények ültetése és gondozása már nem).⁴⁵

Olyan esetkört is beazonosíthatunk, amelyikben az önkormányzatok tömegesen túllépik a hatáskörüket, s *olyan kérdéskört szabályoznak, ami már nem illeti meg őket*. Pl. ombudsmani jelentések és kúriai ítéletek egyaránt jelezték ezt a 2013-tól hatályos hulladéktörvény kapcsán, amely miniszteri hatáskörbe vonta a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj szabályozását, és hasonló problémák merültek fel a 2011-től hatályos levegővédelmi kormányrendelettel összefüggésben is, amely többek közt megújította a szmogriadóra vonatkozó előírásokat.⁴⁶ Ezek az esetek azt is példázzák, hogy a központi jogszabályok gyakori módosulása, illetve a hatáskörök megosztása az illetékes miniszter és a települési önkormányzatok között újabb és újabb bizonytalanságokat idéznek elő.⁴⁷

VII.

A helyi rendelet, mint védelmi szintek közti „váltókapcsoló”

Az önkormányzatok felelőssége a környezetvédelmi követelmények enyhítéséért néha nehezebben érhető tetten, *a központi és a helyi szabályozás összjátéka* miatt. A már nem hatályos 21/1986. (VI. 2.) MT rendelet 2. §-a, pl. a levegőtisztasági követelmények szempontjából két kategóriára rendelte osztani az ország területét. Az alacsonyabb kategória alacsonyabb védelmi szintet jelentett, s ennek alkalmazására (a rendszerváltást követően) a helyi képviselőtestület volt jogosult (a környezetvédelmi és az egészségügyi hatóság állásfoglalásával figyelembe vételével). Az egyes kategóriák tartalmi előírásait már miniszteri rendelet rögzítette, ennek ellenére a szakirodalom – helyesen – magát az alacsonyabb kategóriába való átsorolást úgy értékelte, mint a védelmi szint csökkentését.⁴⁸ Természetesen ezt az előírást nincs értelme a majd 10 évvel későbbi Kvt. szemüvegén keresztül, vagy a környezethez való jognak az AB által szintén csak évekkel később kidolgozott dogmatikája tükrében vizsgálni (azaz enyhítésnek és/vagy visszalépésnek értékelni a kapcsolódó helyi rendeleteket). Ugyanakkor jó példa ez arra, hogy a különböző övezetekbe való besorolásnak jelentősége lehet környezetvédelmi szempontból.

Hatályos jogszabályaink több esetben is az önkormányzatra bízák *bizonyos övezetek kijelölését, határaik megvonását*. Az adott kategóriára vonatkozóan a hasznosítás előírásait részben központi jogszabály, részben maga az önkormányzat adhatja meg. Ezzel az országos és a helyi szabályozás sajátos együttműködése valósul meg. Ha az önkormányzat azt a jogosítványt kapja, hogy a besorolásról döntsön, akkor az, mint egy váltókapcsoló működik a központi jogszabály kínálta védelmi szintek között. Amennyiben a képviselőtestület tiszteletben tartja a központi előírás szabta feltételeket (pl. a védelem objektív szempontjait és a véleményezési jogosítványokat), akkor az alacsonyabb besorolás nem értelmezhető az országos előírás enyhítéseként, tehát törvényellenességről nem beszélhetünk (ugyanakkor

42. A magasabb szintű előírástól eltérő definíciókra példaként ld. az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének közös jelentését az AJB-4051/2014. számú ügyben, 2015 júniusából; illetve az AJB-397/2015. számú ügyben kiadott közös jelentést, 2015 májusából.

43. Ld. erre vonatkozóan az AJB-4051/2014. számú ügyben illetve az AJB-397/2015. számú ügyben kiadott közös jelentéseket.

44. Köf. 5 059/2015/4, Köf. 5 060/2015/4.

45. Pl. 1256/H/1996 AB határozat (ABH 1996, 789), 675/B/2005. AB határozat (ABH 2006, 2120), Köf. 5015/2012/6.

46. Ld. pl. a 28/2011. (III. 31.) AB határozatot (ABH 2011, 682) illetve a Kúria Köf. 5012/2013/4, Köf. 5015/2013/6, Köf. 5016/2013/6 és Köf. 5076/2013/3. és az alapvető jogok biztosa által kezdeményezett 5018/2013/6. sz. határozatait. De 2010 után az ebtartás helyi szabályozása sem esik már a helyi jogalkotás tárgykörébe, amivel kapcsolatban ugyancsak problémák merültek fel; 146/2011. (XII. 2.) AB határozat (ABH 2011, 829.); Köf. 5046/2013/7.

47. Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének Közös jelentése az AJB-4211/2014. számú ügyben; *Szilágyi Emese*: Mennyit ér a közszolgáltatás? A hulladékkezelési díjszabás alkotmányos problémái. [kozjavak.hu](http://www.kozjavak.hu) – Az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport blogja, 2015. október 4. «http://www.kozjavak.hu/sites/default/files/szilagyiemese_mennyit_e_r_a_kozszolgáltatatas.pdf» (2016. 01. 21.); *Balogh*: i. m., 87.

48. Önkormányzati környezetvédelmi kézikönyv i. m., 235–236.

az ilyen előírás adott esetben még a visszalépés tilalmába ütközhet, vagyis alkotmányellenes lehet). Ha a tartalmi előírások kialakítására (is) jogosítványa van a képviselőtestületnek, akkor a választott területi kategória védelmi szintje is rajta múlik vagy múlhat. Az ilyen szabályozás tartalma attól függően értékelendő, hogy van-e országos előírás.

Tipikus területe ennek a *településrendezés*, illetőleg a helyi építési szabályok megalkotása, amelyeknek az egyik fő feladata éppen a környezet védelme. A külterületből belterületbe vonással, a különböző övezetekbe való (át-) sorolással eltérő védelmi szintek valószínűsülnek meg.⁴⁹ Ez talán a védelmi övezetek kijelölése esetén a leginkább nyilvánvaló.⁵⁰

De témánk szempontjából a *helyi jelentőségű természetvédelmi terület létrehozatala* (amire a természet védelméről szóló, 1996. évi LIII. törvény 24. §-a jogosítja fel a települési önkormányzatot) is ide sorolható. A védelem kimondása mellett a helyi rendelet korlátozásokat, tilalmakat állapíthat meg, engedélyhez köthet tevékenységeket,⁵¹ védelmi övezetet jelölhet ki, ugyanakkor – a korábban megkezdett, közérdekű tevékenységek folytatását lehetővé téve – felmentéseket kell adnia a törvényben előírányzott tilalmak és korlátozások alól [25. § (10) bekezdés]. Utóbbi előírás a különböző közérdekek közötti kompromisszumot célozza, ugyanakkor nyilvánvaló korlátja a helyi rendeletalkotásnak. (Az önkormányzat az adott esetben országos közérdekből folytatott tevékenységet ezen az úton tehát nem akadályozhatja meg, míg a magánszemélyek gazdasági érdekében álló környezethasználatot azonban már igen; külön nehézséget jelenthet azonban a közérdek definiálása.)

A törvény a védelem feloldásának a lehetőségét is megadja, arra az esetre, ha a védelem okai már nem állnak fenn (pl. a védett érték elpusztult), s ugyanazt az eljárásrendet (pl. véleményezési jogokat) írva elő, mint a védetté nyilvánításra. *Lehetőség van tehát a visszakapcsolásra*. Ha azonban ennek során az eljárásrend

sérül, vagy úgy kerül sor a védelem feloldására, hogy a védelem (objektív) indokai továbbra is fennállnak, a rendelet törvénysértő. Utóbbi esetben a visszalépés tilalmába ütközés révén akár alaptörvény-ellenesség is megállapítható lehet.⁵² Ennél nyilvánvalóbban a természetvédelem terén nem is igen lehet megsérteni az Alaptörvényből fakadó kötelezettségeket.

VIII.

A klímaváltozás kihívásai

Amennyiben a klímavédelmet a környezetvédelem részének tekintjük, feltételezhetően kiterjednek rá is a környezethez való jogból, illetve az Alaptörvény kapcsolódó (bár a klímáról hallgató), egyéb rendelkezéseiből fakadó helyi jogalkotói kötelezettségek. A szakirodalom azonban ezzel kapcsolatban jelez egy problémát: vajon mennyiben indokolható meg egy helyi szintű előírás olyan környezeti problémák elleni fellépésként, amelyek egészében vagy részben globális jellegűek? Vagyis *helyi közügy-e a klímavédelem*?⁵³

A nemzetközi előírások és megoldások ismeretében elmondható, hogy a klímapolitika egyik területe a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás, amely részben legalábbis biztosan helyi közügy. Pl., tartsuk meg a zöldterületeket, válasszunk megfelelő beépítési módokat, hogy ne alakuljanak ki a településen hőszigetek (ezek a településrendezésnek lehetnek tárgyai), ösztönözzük külső árnyékolók felszerelését. A klímaváltozás elleni védekezés terén azonban már (a kibocsátások csökkentése, a megújuló energiák vagy az ún. hatékony távfűtés (pl. kapcsolt energiatermelésből származó hő hasznosító szolgáltatás) előnyben részesítése, az energiahatékonyság javítása, stb. esetén) a helyi jelleg nem mindig állapítható meg. Talán könnyebb lehet a megítélés, illetve szélesebb a mozgástér, ha a klímavédelem valamely közszolgáltatáshoz kapcsolódik, és ezért biztosan

49. A 402/B/2004. sz. AB határozat (ABH 2005, 1480) tárgyául szolgáló helyi építési szabályzat, pl. a Duna-Ipoly Nemzeti Park területével határos ingatlanokat – a környezetvédelmi szempontokat előtérbe helyezve – 0%-ban beépíthető övezetbe sorolta, amit az érintett ingatlantulajdonosok úgy éltek meg, mint a tulajdonhoz való joguk sérelmét, de ezt persze az AB nem talált megalapozottnak: a tulajdonjog korlátozása környezetvédelmi érdekből lehetséges.

50. A 893/H/1996. AB határozat (ABH 1997, 842) egy olyan önkormányzati rendeletet tárgyalta, amely helyi jelentőségű természetvédelmi területet hozott létre, s a terület határáról számított 1 km-es körzetben új bányatelek létesítését az önkormányzati természetvédelmi hatóság hozzájárulásához kötötte. Az indítvány szerint az önkormányzatok túllépték szabályozási jogkörüket, amely csupán magára a természetvédelmi területre vonatkozik. Az AB az indítványt azon az alapon utasította el, hogy időközben megjelent a természetvédelmi törvény amely kifejezetten lehetővé teszi a természetvédelmi területek védőövezettel való ellátását.

51. Ezeket az érintett ingatlanok tulajdonosai gyakran a tulajdonjoguk sérelmeként élik meg, legalábbis emiatt került több helyi rendelet is az AB asztalára. Ld. pl. a 80/B/2001. AB határozatot (ABH 2001, 1465).

52. Ld. az alapvető jogok biztosának jelentését az AJB-17/2012. számú ügyben (2012. V. 30.). Az ombudsman azért kezdeményezett törvényességi felülvizelési eljárást, mert a fővárosi közgyűlés – a kerületi képviselőtestület kezdeményezésére – feloldotta egy természetvédelmi terület védettséget. Az eljárás során (amellyel, hogy nem érvényesültek a törvényi garanciák) a beszerzett vélemények alapján a védettség oka sem szűnt meg [olyannyira nem, hogy végül a terület országos védelmének kimondására került sor, a Tamariska-domb természetvédelmi terület létesítéséről szóló 89/2012. (VIII. 28.) VM rendelettel].

53. Waller, Martin: „Neue Energie” für die kommunale Selbstverwaltung. Hamburg, Dr Kovač, 2013, 270.

helyi közügyről van szó, vagy ha más környezeti (pl. levegővédelmi, települési környezetvédelmi) szempontok kapcsolhatók hozzá, amelyek szabályozására hatásköre van az önkormányzatoknak.

A Kvt. 48/E. § szerint a települési önkormányzatoknak környezetvédelmi programjukban meg kell határozniuk az energiagazdálkodással kapcsolatos feladatokat és előírásokat, illetve – a helyi adottságoknak megfelelően – meghatározhatják az éghajlatváltozás várható helyi hatásaihoz való alkalmazkodással kapcsolatos feladatokat és előírásokat. Tekintettel az energetika és a klímavédelem szoros kapcsolatára,⁵⁴ álláspontom szerint ebbe a felhatalmazásba *mind az alkalmazkodás, mind a védelem – helyi sajátosságokhoz igazodó – szabályozása beleérthető.*

A hazai szabályozási gyakorlatban a klímavédelem kifejezetten megjelenik az ún. panelprogram kapcsán, amennyiben az önkormányzatok rendeletben szabályozzák a támogatásra való jogosultság feltételeit (a nyílászárók cseréjének, a fűtőkorszerűsítésnek, az árnyékolásnak a módját, az elérendő energiahatékonysági kategóriát, stb.). A távhőszolgáltatás szabályozásában is érintett a klímavédelem, hiszen pl. kapcsolt energia-termelés esetén a fűtési mód alkalmazása különösen kedvező hatású lehet az üvegházhatású gázok kibocsátásának alakulására. De a településrendezés során is szempont, amennyiben, pl. az OTÉK előírásai hivatkoznak az energiatakarékossági követelményekre, megújuló energetikai létesítmények telepítését (eltérő helyi előírás hiányában) minden övezetben megengedik, illetve elismerik a települések zöldfelületeinek szerepét a helyi klimatikus viszonyok megőrzésében.⁵⁵

A környezetvédelem helyi szabályozásával kapcsolatos első alkotmánybírósági döntések, amelyek a környezethez való jog dogmatikájának a kimunkálásához hozzájárultak, még nem szembesültek a klímaváltozás problematikájával. Az újabb ügyek közt azonban néhány akad, amelyik jelzi az igényt a probléma kezelésére. Ezek közül a 28/2011. (III. 31.) AB határozat (ABH 2011, 682) érdemel kiemelést, amelyik több korábbi ügyre is támaszkodik.⁵⁶ Ez a levegő minőségének védelmével kapcsolatos helyi szabályokról szóló, 22/2003. (04. 23.) számú, pécsi rendelet előírásaival foglalkozik, amelyek közül itt azt érdemes kiemelni, amelyik a város teljes területére nézve előírta, és az építési engedély kiadásának feltételeként állapította

meg a helyi emisszióval nem járó fűtési módok (távhő, villamos energia, napenergia) vagy – ennek hiányában – a lehető legkisebb helyi emisszióval járó energiatermelő, energiaellátó rendszerek alkalmazását. A testület megállapította, hogy az energiaellátás kérdését az OTÉK IV. fejezetében foglalt szabályok rendezik, amelyektől nem lehetséges eltérni. Az OTÉK 78–79. §-ai a berendezések és a vezetékek kialakítását szabályozzák, s nem írják elő az önkormányzati rendeletben szereplő kötelezettségeket. A helyi előírás tehát ellentétes az OTÉK-kal, s ezért (is) megsemmisítette azt a testület.

Álláspontom szerint azonban az Alkotmánybíróság hibázott. Nem is csak azért, mert figyelmen kívül hagyta a tárgykör környezetvédelmi összefüggéseit,⁵⁷ hanem főként az országos és a helyi előírás egymáshoz való viszonyának a megítélésében. Az energiahordozó (fűtési mód) és az azon alapuló technológia általános kérdése és a berendezés, illetve vezetékek kialakításának, elhelyezésének konkrét kérdései (pl. méret, teljesítmény, biztonság, az épület állékonysága) ugyanis nem azonos szabályozási tárgykör, még ha szorosan összekapcsolódik is. Utóbbi jogi szabályozás alá esik, míg az előbbi (az OTÉK-ban legalábbis) nem, s erre rögzített az önkormányzat helyi előírásokat. Amennyiben ezt nem szabályozza az OTÉK, az építéssel illetve tulajdonos belátására bízta a döntést, s az önkormányzati rendelet ezt kívánta korlátozni. Ez egészen más kérdéseket vet fel, mint amelyek alapján az AB döntött. Először is, vajon *helyi közügynek* tekinthető-e a helyi emisszióval nem járó vagy csekély kibocsátást eredményező fűtési módok előírása? Ha másért nem, a helyi környezet védelme vagy a távhő érintettsége miatt annak tűnik. Ha pedig az, akkor azt kell vizsgálni, hogy *szigorított-e* a helyi előírás a központihoz képest, ami nyilvánvaló (maga az AB kifejezetten nem vitatja). Ezen a ponton a következő kérdés, hogy a szigorítást milyen földrajzi területre nézve érvényesítette. Mivel nem csupán területének egy, a helyi specialitások figyelembe vételével meghatározott részén, álláspontom szerint az önkormányzat túllépte a hatáskörét.

Ez, bár a konkrét előírás jogszerűségét tekintve azonos konzekvenciának tűnhet, távolról sem az. Fentiekre tekintettel úgy vélem ugyanis, hogy *az önkormányzatok* (pl. a helyi építési szabályzataikban) – *illetékességi területüknek meghatározott, pl. levegővédelmi*

54. Fodor László: A „környezeti energiajog” alapjai – adalékok az EUMSz. 194. cikkének értelmezéséhez. Európai Jog 2014. 6. sz., 17–27.

55. Támogatási rendeletre példaként ld. Miskolc megyei jogú város 33/2009. (IX. 30.) sz. rendeletét. A számos távhőszolgáltatással kapcsolatos szabályozási problémára ld. különösen az 1348/B/2007. AB határozatot (ABH 2009, 2617), amelyből valójában két, egymásnak ellentmondó klímavédelmi szempont is kirajzolódik (a panelprogramban való részvétel ösztönzése a távhő díjának csökkentésével, illetve a távhő alapidójának megőrzése a szolgáltatás biztonsága és a felmerülő környezetvédelmi költségek miatt). A településrendezés kapcsán a 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 9., 24., 32. és 78. §-ai irányadók.

56. 59/2009. (V. 22.) AB határozat (ABH 2009, 1152); 21/2009. (II. 26.) AB határozat (ABH 2009, 1083), illetve 22/2009. (II. 26.) AB határozat (ABH 2009, 1090).

57. Bányai Orsolya: A települési önkormányzatok energiafelhasználással és megújuló energiaforrások ösztönzésével kapcsolatos stratégia-és jogalkotása az ökológiai fenntarthatóság nézőpontjából. in: Környezettudatos energiatermelés és -felhasználás IV., szerk. Szabó Valéria, Fazekas István, Debrecen, MTA-DAB Megújuló Energetikai Munkabizottság, 2016, kézirat megjelenés alatt.

szempontból védelemre érdemes részét illetően – a fűtési módra nézve is érvényesíthetnek előírásokat. Persze azok nem lehetnek ellentétesek más jogszabállyal (pl. nem tilthatják meg a település teljes területén a gázfűtést), illetve nem sérthetik a tulajdonhoz való jogot (a korlátozásnak arányosnak kell lennie, tehát pl. nem írható „túl sok” kötelezettség, pl. kizárólagos jelleggel egy magas költségű energiatermelő technológia alkalmazása). Figyelemre méltó ebből a szempontból az a budapesti és miskolci előírás, amelyet az AB nem semmisített meg (pedig a budapesti rendeletben már szerepelt akkor is, amikor azt az AB vizsgálta). Eszerint a meglévő vagy tervezett távhővezeték nyomvonalától számított 200 m-es távolságon belül az épületek, építmények hőellátó rendszerének tervezésekor vizsgálni kell a távhőszolgáltatással való hőenergia-ellátás lehetőségét.⁵⁸ Az AB okfejtése alapján ez a szabály is ellentétes az OTÉK-kal, azonban nyilvánvalóan „puhább,” amennyiben nem állapít meg kötelezettséget valamilyen fűtési mód alkalmazására. (Más kérdés, hogy ezzel vajon milyen eredményt tud elérni az önkormányzat.)

Egy ilyen puha előíráson túl lehetségesnek tűnik a német önkormányzatok által megvalósított szabályozás követése is, amelyben jellemző, hogy egyes övezetekre nézve meghatározott fűtési módokat írnak elő, illetve bizonyos tüzelőanyagok felhasználását korlátozzák. Nem tűnne viszont jogszerűnek, ha energiatechnológiai és azzal összefüggő biztonságtechnikai követelmények is megjelennének (pl. hogy a különféle napelemek közül milyen típusút kell telepíteni – amibe a német önkormányzatok egyébként beleszólhatnak).⁵⁹ A jogalap a fentiek alapján a tárgykör helyi közügy jellege (nem pedig a Kvt.).

IX.

Zárógondolatok

A Kvt. 48. § (1) bekezdésben rögzített szabály, miszerint a képviselőtestület rendeletében az országos előírásnál – az abban meghatározott mértékben és módon – kizárólag nagyobb mértékben korlátozó rendelkezést állapíthat meg, a gyakorlatban nem érvé-

nyesül megfelelően. Amennyiben az önkormányzat mozgásterét korlátozza a központi előíráshoz képest szigorúbb követelmények meghatározásában (ti. mikor ehhez kiköti az országos előírás eltérést megengedő rendelkezésének létét), szorosan értelmezik. Szigorítani tehát ténylegesen csak szűk körben – de elvben akár egy tevékenység kategorikus tiltására is kiterjedően – lehet ennek alapján. Amennyiben viszont a helyi szabály enyhébb, annak megítélése függ a szakterületi jogszabály megengedő rendelkezésétől: ha van ilyen, akkor azt is törvényesnek tartják, s a Kvt-re már nem gondolnak.

A környezetvédelmi jog határai nincsenek rögzítve. Úgy tűnik, hogy az AB a helyi rendeletalkotás törvényességi ellenőrzése során nem vette figyelembe a környezetvédelmi jog ágazatközi jellegét (amit pedig máskor, más összefüggésekben nagyon is jól érzékelt),⁶⁰ és rendkívül szűk körben hivatkozott a Kvt. 48. § (1) bekezdésére. Ezt a „hiányt” némileg kompenzálja a helyi közügy kategóriájának az alkalmazása. Ezen az alapon szélesebb tárgykörben, és felhatalmazás nélkül is lehetséges a szigorítás. Az önkormányzati mozgáster azonban a szigorítás korlátozott hatóköre miatt nem egészen ugyanaz.

A Kúria gyakorlatában már megjelent a kétféle kompetencia összekapcsolása, ami mindenképpen előremutató fejlemény, még ha olyan értelmezésre nem is vezethet, hogy a Kvt. 48. § (1) bekezdése szerinti szigorítás a környezetvédelemhez nem sorolt, de ahhoz kapcsolódó (rokon-) területekre is kiterjed (ami pedig kívánatos lenne),⁶¹ illetve minden további feltétel (garancia) nélkül megengedett (amit magam sem támogatnék).

Számos (bár korántsem valamennyi), a joggyakorlatra vonatkozó dokumentum (AB határozat, kúriai döntés, ombudsmani jelentés) áttekintése alapján sok a bizonytalanság, amelyek egy részére vélhetőleg a jogalkotás adhat csak választ. Így, a klímavédelemmel kapcsolatban célszerű lenne – a jelenleginél erősebb jogosítványokkal – körvonalazni a települési önkormányzatok feladatait. A jelenlegi tendencia ettől eltér, például a zajvédelmi szabályozás terén új, központi előírások születtek a közelmúltban, amelyek a közterületi rendezvények szabályozása tekintetében korlátozták a helyi jogalkotó mozgásterét.⁶²

58. 59/2009. (V. 22.) AB határozat (ABH 2009, 1152); Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának 41/2008. (XII. 22.) számú rendelete, 4. § (2).

59. Fodor László: Klímavédelem az energiajogban – szabályozási modellek Németországból. Budapest, CompLex Wolters Kluwer, 2014, 195–199.

60. Fodor: Környezetvédelem az alkotmányban, i. m., 111–115, 127–134.

61. Ezzel a kérdéssel a Kúriának a 4/2010. KJE jogegységi határozat felülvizsgálata során is számot kell vetnie a közeljövőben. A környezetvédelmi hatósági rendszer átalakítása és a szervezeti integráció miatt a szakhatósági jogkör szinte teljes megszűnése miatt nem tartható ugyanis az az álláspont, miszerint a környezetvédelmi hatósági ügyek körét a környezetvédelmi hatóság ügydöntő és szakhatósági jogköre jelöli ki.

62. Vö. a Kúria Köf. 5 050/2015/4 sz. határozatát (2016. 02. 02.), amely még megállapította, hogy az önkormányzatok a Kvt. felhatalmazása alapján alkothatnak alkalmi rendezvényeket (mint a Sziget Fesztivál) is érintő helyi zajvédelmi szabályokat, és a zajvédelmi kormányrendeletet módosító, 427/2015. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdését, amely szerint a központi előírás (2016. 02. 01-től) már csak a kizárólag közterületen tartott, alkalmi rendezvényeket nem szabályozza.